



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

PAC et zones défavorisées : bilan et perspectives

M. Gilles Bazin

Citer ce document / Cite this document :

Bazin Gilles. PAC et zones défavorisées : bilan et perspectives. In: Économie rurale. N°211, 1992. Actualité de la réforme de la PAC et les régions méditerranéennes. Session des 28 et 29 Novembre 1991, organisée par Florence Jacquet (CIHEAM-IAM.-M) et Jean-Marie Boisson (Université Montpellier I), avec le soutien du CIHEAM et du IAM.-M, du Conseil Régional du Languedoc-Roussillon et de la Caisse Régionale de Crédit Agricole. pp. 40-46;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1992.4491>

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1992_num_211_1_4491

Fichier pdf généré le 08/05/2018

Résumé

Cette communication présente le bilan de l'action communautaire dans les zones de montagne et défavorisées et analyse les problèmes posés par les nouvelles orientations de la politique agricole dans ces régions. Elle montre la diversité d'application de la directive communautaire de 1975 et les disparités des résultats qui en résultent selon les Etats. L'indemnité compensatoire permet de réduire les disparités de revenu agricole entre les zones défavorisées et les zones normales de l'ordre de 7 points à l'échelle communautaire. Mais elle tend à aggraver les disparités de revenu entre les zones défavorisées européennes en aidant davantage les grandes exploitations situées dans les Etats du nord. La réforme de la PAC risque d'avoir des effets contradictoires dans les zones défavorisées. Certaines propositions (baisse de prix, quotas des primes, cessation d'activité, boisement des terres agricoles) auront tendance à accélérer la restructuration des exploitations et l'abandon des terres agricoles alors que d'autres mesures (agri-environnementales) peuvent contribuer à ralentir ces phénomènes.

Abstract

CAP and less favoured areas : balance-sheet and perspectives

This notice draws up the balance-sheet of EEC action on mountain and disadvantaged zones, and analyses the problems set by the agricultural policy in these areas. It shows the variety of application of EEC 1975 rule, and the disparity of its results on différents nations. The compensatory indemnities allow to reduce disparities of agriculture income between less favoured and normal areas about 7 points in the EEC. But it tends to increase disparities of incomes between less favoured areas because large farms of northern States are more assisted. The CAP reform might have contradictory effects on less favoured areas. Some proposals (falling of prices, quota of sheep allowances, cessation of activity, afforestation of agricultural land) tended to accelerate the restructuration of farms and the land abandoned by farmers, while other proposals (agri-environmental) may contribute to slow down these phenomenons.

PAC ET ZONES DÉFAVORISÉES : BILAN ET PERSPECTIVES

Gilles BAZIN*

Résumé :

Cette communication présente le bilan de l'action communautaire dans les zones de montagne et défavorisées et analyse les problèmes posés par les nouvelles orientations de la politique agricole dans ces régions. Elle montre la diversité d'application de la directive communautaire de 1975 et les disparités des résultats qui en résultent selon les Etats. L'indemnité compensatoire permet de réduire les disparités de revenu agricole entre les zones défavorisées et les zones normales de l'ordre de 7 points à l'échelle communautaire. Mais elle tend à aggraver les disparités de revenu entre les zones défavorisées européennes en aidant davantage les grandes exploitations situées dans les Etats du nord. La réforme de la PAC risque d'avoir des effets contradictoires dans les zones défavorisées. Certaines propositions (baisse de prix, quotas des primes, cessation d'activité, boisement des terres agricoles) auront tendance à accélérer la restructuration des exploitations et l'abandon des terres agricoles alors que d'autres mesures (agri-environnementales) peuvent contribuer à ralentir ces phénomènes.

CAP AND LESS FAVOURED AREAS : BALANCE-SHEET AND PERSPECTIVES

Summary :

This notice draws up the balance-sheet of EEC action on mountain and disadvantaged zones, and analyses the problems set by the agricultural policy in these areas. It shows the variety of application of EEC 1975 rule, and the disparity of its results on different nations. The compensatory indemnities allow to reduce disparities of agriculture income between less favoured and normal areas about 7 points in the EEC. But it tends to increase disparities of incomes between less favoured areas because large farms of northern States are more assisted. The CAP reform might have contradictory effects on less favoured areas. Some proposals (falling of prices, quota of sheep allowances, cessation of activity, afforestation of agricultural land) tended to accelerate the restructuration of farms and the land abandoned by farmers, while other proposals (agri-environmental) may contribute to slow down these phenomena.

La politique communautaire de soutien des prix, qui lie le niveau de revenu agricole au volume produit, tend à concentrer l'activité agricole dans les régions présentant les meilleures conditions de production et à accroître les disparités régionales de développement agricole (1). Cette situation a été accentuée par l'élargissement aux régions pauvres de l'Europe du sud dans les années 80 (2). L'intégration de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal a augmenté le nombre des actifs agricoles de 57 % et la SAU des zones classées défavorisées de 68 %. Les zones agricoles défavorisées concentrent aujourd'hui 72,7 millions d'hectares (55 % de

la SAU européenne) et regroupent près de la moitié des 9 millions d'exploitations communautaires.

Afin de limiter les difficultés des régions les moins compétitives et y assurer le maintien de l'activité agricole, la Communauté a été amenée à mettre en œuvre des politiques de transferts économiques croissants. La première d'entre elles concerne le soutien au revenu des exploitations situées dans les zones défavorisées, mise en œuvre à partir de 1975 et dont le budget annuel atteint 1 milliard d'écus en 1991. Mais c'est également le sens du développement, depuis une dizaine d'années, des primes à la brebis et à la vache allai-

* Chargé de recherche, INRA - ESR, GRIGNON.

1. Le fait que "la progression rapide des dépenses budgétaires ne profite qu'à une petite minorité d'exploitations" (20 % des exploitants concentrent 80 % des aides) est un des arguments avancés dans le rapport Mac Sharry pour justifier la réforme de la PAC. Ceci étant, la Commission ne donne aucun élé-

ment permettant de juger de la nouvelle répartition des aides, due aux propositions de réforme.

2. En 1988, le revenu par habitant des dix régions les plus riches de la Communauté représentait plus du triple de celui des dix régions les plus pauvres (cf. : Les régions dans les années 90, Commission des Communautés Européennes, 1991).

tante, qui cherchent à soutenir les revenus des exploitations menacées par la baisse des prix de la viande (2 milliards d'écus en 1991).

La réforme de la PAC fait de l'aide directe à l'hectare ou à l'unité de bétail l'outil essentiel de constitution du futur revenu agricole. Il semble intéressant dans ce cadre d'examiner le bilan de l'action que la Communauté a engagé depuis une quinzaine d'années pour limiter les disparités de revenu dans les zones agricoles défavorisées. Il s'agit de montrer l'intérêt, mais également les limites, d'une politique qui lie l'aide directe au revenu à la dimension économique de l'exploitation. Après avoir dégagé les principaux résultats de la directive de 1975, nous nous interrogerons sur les conséquences que peuvent avoir les mesures adoptées le 21 mai 1992 sur l'agriculture des zones défavorisées.

LES ZONES DE MONTAGNE ET DÉFAVORISÉES COMMUNAUTAIRES

Avec la directive 75/268 relative aux zones agricoles défavorisées, la CEE prend acte du fait que le niveau des prix agricoles communautaires ne permet pas d'assurer la viabilité de l'agriculture à terme dans les régions les moins compétitives, montagneuses notamment. Les objectifs de la directive dépassent largement le cadre du simple maintien de l'activité agricole: *“Les zones agricoles défavorisées comprennent les zones de montagne dans lesquelles l'activité agricole est nécessaire afin de sauvegarder l'espace naturel, notamment pour des raisons de protection contre l'érosion ou pour répondre à des besoins en matière de loisirs, ainsi que d'autres zones où le maintien d'un minimum de peuplement ou l'entretien de l'espace naturel ne sont pas assurés”*. Il s'agit, en améliorant le revenu agricole par des subventions directes et en renforçant les aides à l'investissement des exploitations situées en zones défavorisées, de maintenir un certain niveau de peuplement et de mettre en valeur le territoire. C'est dans le cadre de cette directive que la Communauté prend pour la première fois en compte des fonctions écologiques et sociales non directement marchandes remplies par l'agriculture, telles que la contribution des exploitations au maintien du tissu économique rural ou à l'entretien des espaces montagnards.

LA COMMISSION DISTINGUE TROIS TYPES DE ZONES DÉFAVORISÉES :

- les **zones de montagne** qui se définissent par l'altitude élevée, les fortes pentes ou la combinaison des deux critères (généralement l'altitude doit être supérieure à 600 m et la pente à 15 %),
- les **zones défavorisées** qui doivent répondre simultanément à un ensemble de conditions : faible productivité des terres, résultats économiques de l'activité agricole sensiblement inférieurs à la moyenne nationale, faible densité de la population ou tendance à la régression, forte proportion de la population active employée dans le secteur agricole,
- les **zones affectées de handicaps** spécifiques (humidité, insularité...) doivent représenter moins de 4 % de la superficie de chaque Etat.

La plupart des critères naturels, démographiques et économiques de définition des zones défavorisées ne sont pas rigoureusement fixés au niveau communautaire, mais laissés à l'appréciation des Etats, sous réserve de l'acceptation par la Commission. Si cette mesure permet d'adapter la législation européenne aux spécificités nationales, elle aboutit à des résultats contradictoires. Ainsi les critères de revenu agricole retenus aboutissent à classer en zones défavorisées, dans certains Etats du nord de la Communauté, des régions agricoles qui seraient considérées comme riches dans ceux

du sud. La notion “de zone défavorisée” est éminemment relative et recouvre des réalités très différentes selon les Etats. Le zonage résulte autant de compromis politiques que de l'application stricte de critères naturels ou socio-économiques.

En 1991, sur 130 millions d'hectares de SAU que compte la Communauté, 72,7 millions, soit 55 %, sont classés en zones défavorisées dont 22,4 millions d'hectares en montagne. Près de la moitié des exploitations communautaires est située en zones défavorisées avec une nette concentration en Europe du sud qui en regroupe les trois quarts (tableau 1).

Tableau 1. — Exploitations et superficie agricole dans les zones défavorisées communautaires.

Illustration non autorisée à la diffusion

Sources : Eurostat 1987-DGVI.

On peut estimer la part de la production agricole des zones défavorisées au tiers seulement de la production communautaire, ce qui indique de fortes différences de productivité des facteurs, notamment du foncier et du travail (Hulot J.F., 1990). Si les productions animales dominent dans les zones de montagne, les cultures permanentes, et particulièrement l'olivier, sont très présentes au sud. Dans l'ensemble des zones défavorisées, les prairies permanentes et les pâturages couvrent 59 % de la SAU (27 % en zone normale) et les terres labourables 34 % de la SAU (65 % en zone normale). Les zones défavorisées concentrent 38 % du troupeau bovin et les deux tiers des troupeaux ovins et caprins. Les céréales couvraient encore près d'un quart de la SAU des zones défavorisées en 1987.

La superficie moyenne des exploitations situées en zones défavorisées avec 13,1 ha en 1987 est équivalente à celle des zones normales (13,3 ha) alors qu'elle devrait être supérieure afin de compenser l'extensivité des systèmes. Les structures de production sont très diversifiées selon les Etats : la superficie moyenne va de 4,6 ha en Grèce à 84,5 ha au Royaume-Uni (29,9 ha en France). Dans certains Etats (Allemagne, Irlande), les exploitations des zones défavorisées sont plus petites qu'en zones normales, ce qui ajoute un handicap structurel aux handicaps naturels. Le seul pays où les exploitations des zones défavorisées sont nettement plus grandes que dans les zones normales est le Royaume-Uni (tableau 2).

Le tableau 2 montre que la productivité du travail agricole (mesurée par la valeur ajoutée nette par travailleur) est supérieure à la moyenne communautaire dans les zones défavorisées de tous les Etats du nord alors qu'elle reste inférieure de 30 à 80 % dans les Etats du sud. Elle atteint 2 014 écus au Portugal, 4 220 écus en Grèce, 10 261 écus en France, 16 878 écus au Royaume-Uni et 21 961 écus en Belgique. La France présente des différences de productivité du travail agricole entre zones normales et défavorisées de l'ordre de 37 % parmi les plus élevées de la Communauté avec l'Ir-

lande. Globalement, la plus faible productivité des facteurs (de la terre et du capital notamment) due aux handicaps naturels, d'une part, mais également à la faiblesse des structures entraîne un niveau de disparité des revenus agricoles entre zones défavorisées et zones normales de l'ordre de 40 % à l'échelle communautaire. Si ces résultats permettent de justifier le classement de ces zones, ils montrent également les limites de la politique spécifique de réduction des disparités qui leur a été appliquée.

Tableau 2. — Comparaison de la superficie et de la valeur ajoutée nette par travailleur (VAN/UTA) dans les zones normales et défavorisées.

Illustration non autorisée à la diffusion

Sources : Eurostat 87 et RICA 87-88 et 88-89
VAN/UTA moyenne 87/88 et 88/89, Indice 100-moyenne communautaire = 9 590 écus.

LE DISPOSITIF D'AIDE ET SES PRINCIPAUX RÉSULTATS

Le régime particulier d'aide aux agriculteurs dans les zones défavorisées comporte essentiellement les mesures suivantes :

— **l'octroi d'une indemnité compensatoire annuelle** allouée aux agriculteurs qui exploitent au moins 3 hectares (2 hectares dans le sud de la Communauté et 1 ha au Portugal). Le calcul de l'aide est différent selon les productions animales et végétales. Dans le cas des productions animales, l'aide dépend du nombre d'UGB herbivores présents sur l'exploitation avec un maximum de 1,4 UGB par hectare de surface fourragère. Pour les productions végétales, le calcul est effectué par hectare et seules certaines productions peuvent être prises en compte en dessous de certains seuils de rendement (3) . En France, l'indemnité végétale n'est appliquée que dans les zones de montagne sèche depuis 1989, pour les oliviers, plantes aromatiques et à parfums, semences... L'indemnité doit être comprise entre 20,3 et 102 écus par UGB ou par hectare avec la possibilité de porter l'aide à 121,5 écus dans des cas justifiés par l'importance des handicaps. Le cofinancement communautaire

est modulé en fonction de la taille des troupeaux : il s'applique intégralement aux 60 premières UGB, est réduit de moitié pour les 60 suivantes et n'intervient plus au-delà. En règle générale, la Communauté rembourse 25 % des dépenses éligibles sauf en Irlande et dans le sud de la Communauté où le taux de remboursement atteint 65 %.

— **des aides spécifiques au développement des exploitations dans ces zones.** Il s'agit essentiellement de la modulation d'autres instruments :

— des taux d'aides à l'investissement, sous forme de bonification d'intérêt ou de subventions en capital, plus élevés de 10 points par rapport à ce qui est pratiqué en zones normales,

— depuis 1985, des aides à l'investissement des exploitations peuvent recouvrir des activités non-agricoles comme le tourisme et l'artisanat,

— de l'exonération de la taxe de corresponsabilité laitière (1,5 % du prix du lait) en montagne,

— du montant plus élevé de la prime à la brebis (5,5 écus supplémentaires en 1991),

— des aides spécifiques pour l'aménagement et l'équipement des pâturages collectifs, des points d'eau, chemins, abris pour le bétail... La participation communautaire est limitée à 100 293 écus par investissement et 501,4 écus par hectare aménagé.

Chaque Etat a cherché à adapter la directive communautaire aux objectifs de sa politique agricole en tenant compte de ses capacités budgétaires. Le Royaume-Uni s'en est servi pour compenser la baisse de revenu des grandes exploitations ovines extensives et n'a pas plafonné le nombre d'UGB. En France, l'indemnité est limitée à 50 UGB et modulée en fonction de la gravité des handicaps naturels selon cinq zones (haute montagne, montagne, piémont, zone défavorisée simple et zone sèche). Dans les pays du sud, les plafonds sont plus bas (30 UGB au Portugal et en Grèce, 20 UGB en Espagne) que dans les pays du nord (75 UGB en Allemagne). Certains Etats ont totalement régionalisé le système d'aide (en Allemagne, Italie et Espagne). D'autres se servent de la modulation de l'aide pour soutenir davantage les revenus des petits éleveurs (Irlande, Italie, Grèce, Portugal). Cette souplesse dans l'application de la réglementation communautaire ne doit pas occulter le fait que les Etats du sud, qui concentrent les trois quarts des exploitations des zones défavorisées européennes, mettent en œuvre une politique de soutien beaucoup moins déterminée que les Etats du nord. Ainsi le montant moyen de l'indemnité n'atteint que 40 écus/UGB au sud contre 60 écus/UGB au nord.

En 1989, les soutiens spécifiques à l'agriculture dans les zones défavorisées peuvent être estimés à un milliard d'écus dont 457 millions remboursés par le FEOGA-Orientation. L'essentiel du budget de la directive (95 %) va à l'indemnité compensatoire. Ces sommes représentent 25 % des interventions du FEOGA-Orientation mais moins de 1,5 % des dépenses agricoles totales de la Communauté. Les résultats de l'indemnité compensatoire (tableau 3) montrent que la diversité des législations nationales et les différences de structure agraires, engendrent des écarts considérables dans l'impact économique de l'indemnité. En 1989,

3. Ne peuvent être prises en compte : les superficies fourragères, de blé tendre dont les rendements sont supérieurs à 25 qx/ha, de blé dur recevant l'aide à l'hectare de blé dur, des vergers de pommes, poires, pêches de plus

de 0,5 ha, les vignobles dont les rendements sont supérieurs à 20 hl/ha, les betteraves sucrières et les cultures intensives.

1 157 670 exploitations ont bénéficié d'une indemnité moyenne de 832 écus. Si 30 % des exploitations situées en zones de montagne et défavorisées ont perçu cette indemnité, ces pourcentages s'élèvent à 74 % en Irlande, 62 % en Belgique, 59 % en Allemagne et au Royaume-Uni, 48 % en France, 38 % en Grèce, 34 % en Espagne, 23 % au Portugal et 10 % seulement en Italie. Les raisons de ces écarts tiennent au fait que les petites exploitations de moins de 2 hectares et la plupart de celles qui ne détiennent pas d'animaux sont exclues du bénéfice de l'indemnité par la législation communautaire qui ne prend pas suffisamment en compte les réalités structurelles et productives de certains Etats (4). Si l'on met les sommes allouées en rapport avec les superficies concernées, c'est au Luxembourg et en Allemagne que l'on dépense le plus (56,7 et 45,5 écus/ha), au Portugal (6 écus/ha), en Grèce (5,1 écus/ha) et en Espagne (2,1 écus/ha) que les dépenses par hectare de SAU sont les plus faibles (15,3 écus/ha en France).

L'indemnité moyenne par exploitation varie considérablement selon les Etats. Ainsi chaque exploitant britannique ou luxembourgeois reçoit environ 3000 écus contre 300 écus en Espagne, Grèce et Portugal (1300 écus en France et en Allemagne). L'indemnité permet d'accroître le revenu agricole de 13 % en moyenne dans les zones défavorisées : de moins de 7 % en Belgique, Grèce, Irlande et Italie à plus de 15 % au Portugal, Luxembourg et Royaume-Uni.

Enfin les effets de la directive sont assez contradictoires. Si l'aide permet effectivement une réduction des disparités moyennes de revenu agricole de l'ordre de 7 points de pourcentage entre les zones défavorisées et les zones normales, elle tend par ailleurs à accroître les écarts de revenu déjà considérables existant entre les zones défavorisées communautaires. L'indemnité, liée à la dimension des exploitations et des élevages, avantage les régions défavorisées du nord de l'Europe dont les structures sont les plus importantes et les revenus agricoles les plus élevés. Il y a là un effet pervers qui ne va pas dans le sens de l'objectif de convergence des résultats économiques des régions, souhaité par la Communauté.

Tableau 3. — Résultats de l'indemnité compensatoire en 1989

	Nombre d'exploitations bénéficiaires	% des exploitations situées en zone défavorisée (1)	UGB primées par exploitation	Indemnité par exploitation (écus)	Indemnité par exploitation (écus)	Indemnité par hectare (écus)	Indemnité totale (Millions écus)
Allemagne	245 679	59	19	66,0	1 258	45,5	309,1
France	154 897	48	24,9	54,4	1 354	15,3	209,87
Italie	56 533	5	9,2	56,7	519	5,1	29,4
Belgique	8 073	62	23,3	42,1	983	26,1	7,9
Luxembourg	2 986	71	34,0	91,2	3 101	56,7	9,3
Royaume-Uni	56 091	59	47,7	61,0	2 908	16,3	163,2
Irlande	96 110	74	14,2	49,6	702	19,0	67,5
Grèce	215 516	38	97,1	35,5	322	14,8	69,4
Espagne	224 318	34	14,3	20,5	293	2,1	65,6
Portugal	96 218	23	6,1	53,2	323	11,7	31,1
Europe 12	1 157 670	30	13,0	62,4	832	13,8	962,8

(1) Exploitations de plus de 1 hectare en 1987.

Source : Commission des Communautés Européennes DG VI, 1991.

Les indemnités compensatoires ne représentent qu'une partie des subventions perçues par les exploitants situés en zones défavorisées (le tiers en moyenne). D'autres aides di-

rectes (prime ovine, vaches allaitantes...) renforcent le dispositif. Globalement, les subventions d'exploitations représentent 36,1 % du revenu agricole dans l'ensemble des zones défavorisées et 15,4 % dans les zones normales (tableau 4). Du fait de l'importance des zones de montagne dans le sud de l'Europe et de la faiblesse du soutien au revenu déjà évoqué, la part des subventions dans le revenu agricole est plus faible en montagne (27,3 %) que dans l'ensemble des zones défavorisées.

On retrouve des niveaux de disparité considérables en matière de subventions directes totales. Les subventions d'exploitation vont de moins du tiers du revenu agricole dans les zones défavorisées espagnoles, italiennes et grecques à plus de 50 % en Allemagne et en France et atteignent près de 90 % du revenu au Royaume-Uni. Un rééquilibrage nord-sud s'impose qui passe par une revalorisation des indemnités à l'UGB et à l'hectare cultivé dans les zones défavorisées méditerranéennes.

Tableau 4. — Les subventions d'exploitation totales dans le revenu agricole des zones normales, défavorisées et de montagne



Source : R. ONOFRE, CEE DG VI, à paraître.

On ne peut cependant poursuivre trop loin la croissance des aides directes liées au cheptel, sans entraîner des effets pervers. A partir d'un certain niveau d'aide, l'exploitant peut découpler la croissance du cheptel de tout objectif productif ou environnemental. C'est le cas en Corse où le cheptel bovin croît de 70 % en dix ans alors que la production de viande abattue stagne. Les indemnités compensatoires et les primes qui dépassent 1000 F par animal sont supérieures à la marge que l'on peut attendre de sa vente. On a donc intérêt à conserver des vaches "porte-aide". Cette situation peut aboutir à des effets environnementaux inverses de ceux recherchés par la mise en œuvre de la directive et conduire au surpâturage et à la dégradation du milieu naturel, dans certaines régions grecques par exemple (Anthopoulos, 1989). Il faut, dans ces conditions, davantage lier contractuellement les aides compensatrices aux services productifs et environnementaux fournis par les agriculteurs, comme le propose d'ailleurs la réforme Mac Sharry.

Il faut également garder à l'esprit que par le biais du soutien des prix et des marchés (grossièrement proportionnel au chiffre d'affaires de l'exploitant), les zones de montagne et défavorisées perçoivent une aide indirecte par exploitation inférieure d'un quart à celle des autres zones. Les transferts analysés, qui ne tiennent compte que des subven-

4. Près de la moitié des exploitations du sud de la Communauté se situent en dessous de seuil de 2 hectares.

tions directes ne permettent donc pas de conclure que la PAC, toutes aides confondues, soutient davantage les exploitations des zones de montagne et défavorisées, seule manière de compenser réellement les handicaps naturels dans chaque Etat, avec les autres zones.

RÉFORME DE LA PAC ET ZONES DÉFAVORISÉES

L'introduction de la régionalisation (ou de l'individualisation selon les cas) des droits à prime, dans l'accord du 21 mai 1992 pour tous les secteurs concernés par la réforme, représente une modification essentielle du projet Mac Sharry. Ce système tendra à stabiliser les situations productives acquises (à moins de mettre en œuvre une politique d'encouragement à la cessation permettant d'accélérer les transferts de primes dans chaque secteur, ce qui n'est pas prévu par la réforme). Il risque ainsi de perpétuer le niveau des inégalités régionales et sociales de développement agricole actuel. Mais il peut également limiter les effets des concurrences interrégionales et intracommunautaires sur les agricultures les moins compétitives, à condition que la modulation des primes permette effectivement de maintenir les revenus dans les zones défavorisées. Ainsi, en décidant de continger les primes ovines et bovines au niveau régional, la réforme limite les risques de délocalisation de ces productions, induits notamment par la revalorisation des primes (et la décision de primer le maïs ensilage comme une céréale qui avantage les systèmes viande intensifs). Il se dessine là une forme de "protectionnisme régional" qui peut être favorable aux zones d'élevage les moins compétitives, montagneuses notamment. Tout dépendra des modalités de gestion des transferts de droits à prime qui résultera des compromis entre l'Etat et la profession. L'expérience des quotas laitiers montre que ce type de système permet de privilégier la croissance de certaines régions ou de certaines catégories de producteurs. Ceci étant, la réforme ne permet d'avoir aucune certitude concernant l'ampleur des baisses réelles de prix. Ainsi le plafonnement du volume de viande bovine livrable à l'intervention (de 750 000 t en 1993 à 350 000 t en 1997) risque de précipiter la baisse des prix au-delà de 15 %. On ne peut, au stade actuel, qu'évoquer les problèmes sectoriels que la réforme risque de renforcer dans les zones défavorisées.

Le secteur céréalier

La réforme de ce secteur concerne directement les zones de montagne et défavorisées où ces productions couvrent 11,6 millions d'hectares en 1987, le tiers de la sole céréalière communautaire. Certes, les petits producteurs, nombreux dans les zones défavorisées, ne seront pas touchés par le gel des terres s'ils produisent moins de 92 tonnes de céréales sur la base du rendement régional. Mais les producteurs céréaliers intensifs qui se trouvent au cœur des zones défavorisées (petites plaines irriguées par exemple) risquent d'être pénalisés, car l'aide compensatoire sera calculée sur la base d'un rendement régional peu élevé. A rendement égal, les céréaliers des zones défavorisées recevront un "prix" par quintal (aide incluse) plus faible que dans les zones céréalières intensives, ce qui ne va pas dans le sens de la réduction des disparités interrégionales et risque d'accentuer les difficultés des producteurs dans de nombreuses régions (5).

La viande ovine

Il s'agit d'une production stratégique pour la valorisation économique des zones défavorisées communautaires qui concentrent 70 % du troupeau. La viande ovine reste défici-

taire (de 17 %) au niveau communautaire. C'est l'augmentation rapide des dépenses du soutien direct des revenus des producteurs (1,7 milliard d'écus en 1991) qui est en cause. Notons que les concurrences intracommunautaires entraînent la baisse de 17 % de la production de viande ovine française depuis 10 ans alors qu'elle augmente de 50 % au Royaume-Uni et en Irlande.

La recherche de la maîtrise des dépenses a commencé en 1988 avec l'instauration d'un stabilisateur des primes à 500 brebis par exploitation en plaine et à 1000 brebis en zones défavorisées (avec réduction de 50 % des primes au-delà). La volonté de davantage soutenir les zones défavorisées se traduit par un supplément de prix de 5,5 écus par brebis en 1992 (ce qui porte la prime française à 25 écus par brebis). La réforme porte essentiellement sur le contingentement des primes individuelles par exploitation sur la base du troupeau de brebis d'une année de référence (6) avec la création d'une réserve additionnelle de 1 % du contingent des zones défavorisées attribuée à ces régions et la possibilité de transfert des droits à prime à d'autres producteurs (dont 15 % versés à une réserve nationale sans paiement). Compte tenu du poids des primes dans le revenu ovin (supérieur à 80 %), le quota de prime bloque toute croissance des élevages. Les Etats seront dans l'obligation de mettre en œuvre des programmes de restructuration de la production ovine définissant les catégories de producteurs prioritaires et arbitrant les transferts entre régions. Si la réforme semble assez bien préserver la production ovine française de la concurrence intracommunautaire, elle y limite cependant considérablement les possibilités d'expansion.

La viande bovine

La réforme prévoit une baisse de 15 % du prix d'intervention et la revalorisation de la prime à la vache allaitante (portée à 120 écus) et aux bovins mâles (90 écus payables à 10 et 22 mois dans la limite de 90 animaux). Le nombre de primes sera limité au nombre d'animaux constaté au niveau régional ou individuel sur la base de l'année de référence. Les primes sont versées dans la limite de seuils de chargement dégressifs (non applicables aux exploitations de moins de 15 UGB) qui vont de 3,5 UGB/ha SFP en 1993 à 2 UGB/ha SFP en 1996.

Bien que le système de contingentement des primes tende à stabiliser les situations régionales au niveau actuel, le règlement bovin semble moins favorable aux zones difficiles que le règlement ovin. L'activité de naissance des zones de montagne n'est pas particulièrement soutenue: ni les génisses, ni les brouards vendus avant 10 mois ne seront primés alors qu'ils subiront inévitablement le contre coup de la baisse des prix de la viande. Le degré de protection de la production des zones défavorisées dépendra des modalités de gestion des transferts régionaux de prime, mais on notera qu'aucune réserve additionnelle n'est prévue pour les bassins allaitants traditionnels. La majoration des primes de 30 écus par animal dans les systèmes extensifs est un point positif pour les zones défavorisées qui sont à 90 % en dessous de 1,4 UGB/ha fourrager.

Le secteur laitier

Le compromis du 21 mai 1992 repousse les décisions concernant le secteur laitier à l'analyse de l'évolution des marchés (7). Cependant, compte tenu de l'importance des zones de montagne et défavorisées (qui concentrent 34 %

5. Ainsi une exploitation céréalière produisant 6 t/ha dans une région défavorisée où le rendement régional est de 4 t/ha recevra avec les aides un "prix" de 140 écus/t, alors que le "prix" atteindra 155 écus/t dans une région plus intensive où le rendement régional est de 6 t/ha soit une différence de revenu de 90 écus par hectare qui condamne le producteur situé en zone défavorisée.

6. La prise en compte de l'année 1989 en France permet d'accroître le quota de prime de 250 000 brebis par rapport à la situation actuelle (+ 3 %).

7. Paradoxalement, une décision prise dans le secteur céréalier avantage les producteurs laitiers intensifs. Ils sont les grands gagnants de l'intégration du maïs ensilage dans la sole céréalière qui va leur permettre de toucher une prime de l'ordre de 2 000 F/ha.

des vaches communautaires et le fait que la poursuite de la baisse des quotas semble inévitable à moyen terme, il paraît intéressant d'analyser les propositions initiales de réforme.

Outre une baisse des prix de 15 % pour le beurre et de 5 % pour la poudre, la réforme prévoyait une réduction linéaire de 4 % des quotas et la redistribution de 1 % à certains exploitants prioritaires, dont les exploitations laitières extensives des zones défavorisées. Un programme de cessation laitière devait permettre aux exploitations produisant moins de 200 000 litres d'éviter une diminution de leurs références. Une prime annuelle de 75 écus par vache laitière devait être instaurée pour les 40 premières vaches à condition que le chargement soit inférieur à 1,4 UGB/ha fourrager dans les zones défavorisées et 2 UGB/ha dans les autres zones.

Si l'on examine la situation de la zone de montagne française, on remarque que 90 % des producteurs livrent moins de 200 000 litres et que la limite de 40 vaches laitières exclut 8 % des vaches. Le seuil de 1,4 UGB/ha risque d'être pénalisant dans certains bassins laitiers montagnards de petites structures intensives, en Rhône-Alpes et Auvergne notamment. Le problème essentiel pour le bon déroulement de la réforme en montagne réside dans les effets du plan de restructuration prévu. Du fait de la faiblesse des alternatives productives, les plans de cessation laitières, qui se succèdent depuis 1984, ont toujours moins d'impact en montagne qu'en plaine. Il n'est pas sûr, dans ces conditions, que les quantités de lait dégagées dans les massifs soient suffisantes pour ne pas avoir à réduire les références des moins de 200 000 litres. La réforme risque donc de conduire à une réduction de la production laitière montagnarde, ce qui a pu être évitée jusqu'alors (8).

Les mesures d'accompagnement

Elles concernent essentiellement le départ anticipé à la retraite (dont l'application est devenue facultative pour les Etats), les mesures environnementales et les aides au boisement. Pour l'essentiel, ces mesures ne sont pas nouvelles mais renforcent des orientations déjà existantes. Leur impact dans les zones défavorisées dépendra essentiellement des efforts budgétaires que la Communauté est prête à consentir et de l'intérêt des Etats pour ces thèmes. Notons que les programmes agri-environnementaux lancés depuis 1987 intéressent essentiellement les pays de l'Europe du Nord et que ces mesures ne sont pratiquement pas mises en œuvre dans les zones défavorisées méditerranéennes pourtant confrontées à de sérieux problèmes d'environnement.

Le *programme de préretraite* concerne les agriculteurs de plus de 55 ans qui représentent 60 % des exploitants des zones défavorisées soit plus de 2 millions d'exploitations. Le montant annuel éligible (4 000 écus de revenu minimum augmenté d'un élément variable de 250 écus/ha) semble particulièrement incitatif, notamment dans les zones défavorisées qui cumulent bas revenus, petites structures et forte proportion d'agriculteurs âgés (les zones méditerranéennes pourraient être particulièrement touchées). La question essentielle porte sur le devenir des terres ainsi libérées, car la dynamique de restructuration n'est pas partout suffisante pour garantir leur mise en valeur agricole. Ce sera alors l'abandon ou le boisement qui prévaudront.

Les *mesures agri-environnementales* reprennent pour une large part des mesures déjà existantes (extensification, article 19) en renforçant les niveaux d'aide et en les étendant à l'ensemble des productions dans le cadre de pro-

grammes pluriannuels et régionalisés, présentés par les Etats membres. En supposant un cofinancement communautaire moyen compris entre 100 et 150 écus/ha, le budget prévu pour ces mesures, de l'ordre de 1 milliard d'écus en 1997, devrait permettre de toucher près de 10 % de la SAU communautaire.

La marge de manœuvre laissée aux Etats rend l'analyse de l'impact de ces mesures difficile, même si l'on peut penser que les zones défavorisées sont parmi les premières concernées. Il paraît cependant essentiel de ne pas traiter les questions d'environnement de la même façon dans les zones de montagne déjà extensives et dans les zones de plaine intensives. Des mesures semblables risquent d'être mal adaptées à des problèmes aussi différents que la pollution des nappes phréatiques ou la conservation des paysages montagnards.

Les *aides au boisement* des terres agricoles sont fortement incitatives si les Etats adoptent les maxima éligibles : 3000 écus/ha pour les conifères et 4000 pour les feuillus, aides à la gestion de 950 écus à 1900 écus/ha pendant 5 ans, compensation de la perte de revenu résultant du boisement de terre agricole de 600 écus/ha pendant 20 ans, prime de 150 écus/ha/an pendant 20 ans pour les non-agriculteurs qui boisent des terres agricoles. L'extension du champ d'application et l'accroissement des moyens prévus dans le domaine du boisement peuvent constituer un risque important pour l'agriculture de certaines régions défavorisées s'ils ne s'accompagnent pas d'une meilleure organisation des rapports entre l'agriculture et la forêt. Le boisement est déjà perçu comme une menace d'accélération de la désertification rurale dans de nombreuses zones de montagne européennes. La mise en œuvre de l'aide au boisement dans le cadre de programmes pluriannuels et régionalisés devra prendre en compte de tels risques.

CONCLUSION

Les résultats de quinze années d'action communautaire dans les zones défavorisées mettent en évidence quelques contradictions des politiques d'aides directes que l'on cherche à renforcer aujourd'hui. Si les indemnités compensatoires permettent de soutenir les activités d'élevage dans les zones défavorisées, leurs effets sur la réduction des disparités régionales de revenu restent limités. Les écarts de revenu agricole moyen entre zone normale et défavorisée restent de l'ordre de 40 % à l'échelle communautaire et les indemnités entraînent une réduction des disparités de moins de 10 points de pourcentage. Les aides directes tendent par contre à aggraver les disparités de revenu entre les régions défavorisées européennes. Les agriculteurs des Etats du sud, qui subissent les plus graves handicaps naturels et structurels, sont les moins aidés. L'interprétation de la directive communautaire 75/268 par les Etats membres, en fonction de leurs possibilités financières et de leurs objectifs nationaux de politique agricole, incite à la prudence quant aux effets possibles de la réforme de la PAC dans ces régions.

Les nouvelles orientations de la PAC ne réservent pas de traitement particulier aux zones défavorisées sauf sur quelques aspects des règlements ovins et bovins. Le système de compensation céréalière qui avantage les régions intensives entraînera inévitablement une réduction de production dans les zones défavorisées (à moins de se fonder sur des rendements microrégionaux à l'échelle de la petite région agricole par exemple). Concernant la production

8. - La production laitière de la zone de montagne française s'est accrue de 13 % entre 1984 et 1989 alors qu'elle diminuait de 11,6 % dans les autres zones.

ovine, il faut remarquer que la mise en œuvre depuis 1984 du dispositif de prime, que l'on régionalise aujourd'hui, n'a pas permis d'éviter la poursuite de la récession française dans ce secteur. La baisse des prix de la viande ovine a pratiquement absorbé la croissance de la prime compensatoire. Or la réforme ne prévoit pas un net renforcement des soutiens ovins par rapport à la situation actuelle. Même si le nouveau règlement permet aux zones défavorisées de bénéficier de primes ovines supplémentaires, ces transferts ne seront utilisés que si le revenu des éleveurs le permet. Le principal aspect positif de la réforme pour les éleveurs ovins français réside dans le blocage de la forte croissance de la production britannique qui limitera la concurrence in-

tracommunautaire. Concernant l'élevage bovin viande en croissance dans les zones de montagne françaises, la revalorisation des primes devrait permettre de compenser les baisses de prix, si celles-ci n'excèdent pas les prévisions de la Commission (Institut de l'Élevage, 1991).

Deux inconnues de taille limitent les possibilités actuelles d'évaluation des conséquences de la mise en œuvre de la réforme de la PAC dans les zones défavorisées: l'ampleur des baisses réelles de prix et les modalités pratiques de gestion des transferts de primes entre régions et entre producteurs.

BIBLIOGRAPHIE

AMATO G. (1988). — **Une politique pour les zones de montagne**, Rapport d'information de la section du développement régional du Comité Economique et Social des C.E., 110 p.

ANTHOPOULOU T. (1989). — **Le développement récent de l'élevage ovin dans l'île de Lesbos**, Paris, IEDES, 102 p.

BARJOLLE D., BAZIN G. (1990). — **La politique de la montagne en Suisse. Quelques enseignements pour la France**, *Economie rurale*, n° 197, p. 3-9.

BAZIN G. (1986). — **Quelles perspectives pour les agricultures montagnardes?**, INRA Grignon, 124 p.

BAZIN G. (1990). — **Les disparités plaine-montagne en production laitière**, *Cahiers d'Economie et Sociologie Rurales de l'INRA*, n° 14, p. 5-32.

BERTRAND J.M., HULOT J.F. (1989). — **Les exploitations agricoles des zones défavorisées et de montagne de la Communauté**, Commission des Communautés Européennes, 124 p.

CARRERE G., VALLEIX Y., JUILLARD-LAUBEZ M.X. (1988). — **Impact des aides sur les revenus agricoles en zones défavorisées**, CEMAGREF de Grenoble, INERM n° 209.

HULOT J.F. (1990). — **Les performances économiques des exploitations agricoles en zones défavorisées dans la CEE**, *Economie Rurale*, n° 199, p. 22-34.

INSTITUT DE L'ELEVAGE, (1991). — **L'élevage bovin et la réforme de la PAC**, 20p.

KROLL J.C., (1990). — **Agriculture : changer de politique**, Syros, 190 p.

ONOFRE J. (1992). — **La politique de soutien aux exploitations agricoles des zones de montagne et défavorisées. Effets sur les structures et incidence sur les revenus**, Commission des Communautés Européennes, A paraître in Europe Verte.

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

1975 - Directive 75/268 sur l'agriculture des zones de montagne et défavorisées, Journal officiel des Communautés Européennes, n° L128 du 19.5.1975.

1985 - Les perspectives de la PAC, Livre vert de la Commission, Notes rapides de l'Europe Verte, n°33.

1988 - L'avenir du monde rural, Communication de la Commission, COM (88)501.

1991 - Les régions dans les années 90, Quatrième rapport périodique sur la situation et l'évolution socio-économique des régions de la Communauté, 90 p.

1991 - Evolution et avenir de la PAC, COM (91)258 Final.